学术专论

清代内蒙古民族杂居地区审判制度新探

——以归化城土默特地区为例

蒙古勒呼

[摘要]　归化城土默特地区审判制度的形成对理解清代内蒙古民族杂居地区的司法治理具有重要意义。在构建该审判制度过程中，清廷灵活地运用属人原则与效率原则，整合归化城土默特旗、山西省、绥远城驻防八旗三方的司法审判权，强化了其彼此之间的结合与协作。该审判制度在属人原则和效率原则之间几经摇摆，逐渐趋于完善，最终形成了平衡而稳定的结构。

[关键词]　清代　归化城土默特地区　审判制度　属人原则　效率原则
[中图分类号]　K249　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2025）－01－0124－012

1636年漠南蒙古诸部归附清朝后，清朝对其实施盟旗制度，编设旗佐，划定旗地，以中央机构理藩院进行管理。随着康雍乾三朝大量内地民人跨越长城移入内蒙古南部地带，这里形成了农牧交错、蒙汉杂居的复合社会。为此，清廷采用以属人主义为特征的二元管理体制，原有的盟旗系统治理蒙人，从内地移植而来的府厅州县系统专管民人，并构建起一套以会审和覆审为核心的审判制度来处理蒙汉之间的各类案件。由于地缘关系、蒙旗性质以及移民进程不同，清代内蒙古各地区之审判制度的发展带有一定的区域性特征。与此同时，各地区又不乏联动，颇具共性，显示出清廷司法治理的整体性设计和策略。归化城土默特地区位于今内蒙古自治区中部偏西，北靠阴山，南临黄河，相当于今呼和浩特、包头二市之大部。其四至与察哈尔八旗、乌兰察布盟、伊克昭盟接壤，东南毗邻山西省。该地区不仅内地移民迁入时间早，规模大，民族融合程度深，在清代内蒙古极具代表性，而且其审判制度对其他蒙汉杂居地区产生过巨大影响。本文以清廷格外重视的命盗案件作为切入点，对清廷构建归化城土默特地区审判制度的原则和策略作一系统的梳理和说明。

关于归化城土默特地区审判制度，笔者曾围绕其发展的三个阶段，分别对雍正年间二元审判制度的创设、乾隆五年（1740）审判制度的改革以及绥远城将军掌管归化城土默特旗后司法

[收稿日期]　2023-04-24
[作者简介]　蒙古勒呼（1982—　），男，内蒙古大学蒙古历史学系讲师，呼和浩特 010021，Mongolkhuu@163.com
[基金项目]　国家社科基金一般项目“清代喀喇沁右旗札萨克衙门法律档案的整理与研究”（23BTQ031）阶段性成果。

权的变化等问题做过初步探讨。[①] 王澎在日本学者高远拓儿的研究基础上，就乾隆时期理藩院与三法司审理归化城土默特地区命盗案件的程序进行了具体考察。[②] 张万军细致地研究了乾隆时期归化城土默特地区基层刑事司法实践，其中对乾隆五年的审判制度改革略有涉及。[③] 梁潇文对归化城土默特地区二元司法模式的形成及其从“都统—巡抚”到“将军—巡抚”的转变过程进行了梳理。[④] 胡恒从“郡县化”角度探讨了归化城土默特地区厅制的演变，其中亦提及道厅的司法审判职能。[⑤] 可见，已有研究多侧重于探讨归化城土默特地区审判制度的演变过程，而缺乏对清廷的意图与考量进行分析，一些基本问题和史实仍有待深入研究。比如，归化城土默特地区的审判制度在初创时期具有怎样的结构特点，存在哪些弊端？乾隆五年审判制度改革的原因是什么？改革是如何在中央与地方的互动中展开的？绥远城驻防八旗和归绥道设立后，清廷基于什么考虑，如何调整各行政机关的司法审判权？本文在已有研究的基础上，结合目前尚未利用的满汉文档案，在尝试回答以上问题的同时，从整体性角度出发，透过归化城土默特地区审判制度的演变，探究清朝构建蒙汉杂居地区审判制度的原则和策略及其在边疆司法治理上的意义。

一、雍正元年至乾隆四年的审判制度

蒙古土默特部在崇德三年（1638）被编为归化城土默特左右翼二旗，隶于理藩院，每旗由一名都统管理，下设副都统、参领、佐领等官。在司法制度方面，与其他蒙旗相同，适用清朝颁布的蒙古律。[⑥] 蒙古人所犯发遣以下的刑事案件和民事案件由旗内自理；发遣以上，尤其是罪至死刑的重案须呈报理藩院，由理藩院会同三法司覆核，最后上达御前裁决。[⑦] 这一制度是清朝仿照内地的审转覆核制，大约自康熙朝后期在蒙古地区广泛实施的。[⑧]

随着内地民人日益增多，清廷在雍正元年（1723）置理事同知一员，是为归化城土默特地区设厅之始。同知初隶山西省大同府，雍正七年改隶朔平府，专理民人事务以及蒙古人与民人之间发生的各类案件。次年，又因公务日繁，增设归化城协理笔帖式一名，辅佐同知。雍正十二年（1734）分置和林格尔、昆都伦、萨拉齐、托克托四路协理笔帖式各一名。乾隆元年（1736）又于清水河、善岱二处置协理笔帖式各一名。乾隆初年，以上各路笔帖式亦称协理通判。[⑨] 归化城土默特旗与厅分立并存，互不统属。在这样的二元管理体制下，归化城土默特地区的审判制度亦从早期的单一型转变为兼容蒙汉两种行政体系的复合型制度。关于雍正元年至乾隆四年的审判制度，先行研究着墨较少，未能厘清其复杂结构，故本节做进一步探讨。

据档案记载，归化城土默特地区的各类案件分为“蒙古专犯”“民人专犯”“蒙古、民人交涉”三大类。蒙古专犯，[⑩] 指当事人均为蒙古人的案件。其审判制度沿袭康熙朝旧制，细案由旗

---

① 蒙古勒呼：《雍正・乾隆朝における帰化城トゥメト旗の裁判制度—命盗案件を中心として》，《史滴》2011 年第 33 期。

② 王澎：《乾隆朝归绥地区蒙汉案件的司法审判程序初探》，《内蒙古民族大学学报（社会科学版）》2017 年第 3 期。

③ 张万军：《清代乾隆期归化城土默特刑案研究》，商务印书馆，2020 年，第 190−208 页。

④ 梁潇文：《清代归化城土默特地区二元司法审理模式的形成与变迁》，《中国边疆史地研究》2020 年第 3 期。

⑤ 胡恒：《边缘地带的行政治理：清代厅制再研究》，社会科学文献出版社，2022 年，第 143−168 页。

⑥ 达力扎布：《清代蒙古律的适用范围及其文本》，《中国边疆民族研究》第八辑，2015 年，第 96 页。

⑦ 徐晓光：《清代蒙藏地区法制研究》，四川民族出版社，1996 年，第 78 页。

⑧ 据光绪《大清会典事例》卷 144《理藩院・审断》，蒙古死刑案件的审转制度始于康熙元年。岛田正郎指出该记载系后世补入，非康熙元年所定。从康熙中期增订的《蒙古律书》沿用康熙十四年的规定“凡应正法人犯，依太宗皇帝之定例，管旗扎萨克王、诺颜告知别旗王、诺颜审理正法”来看，当时蒙古地区的审转制似尚未形成。参见岛田正郎：《清朝蒙古例の研究》，创文社，1982 年，第 861−862 页；С.Д.Дылыков, Цаажинбичиг (“Монгольское уложение”) : Цинское законодательство для монголов 1627—1694 гг., Москва: Nздательская фирма Восточная литература РАН, 1998, p187.

⑨ 李治国：《清代归绥道政府机构的变化发展》，《昆明学院学报》2014 年第 5 期；胡恒：《边缘地带的行政治理：清代厅制再研究》，第 145−157 页。

⑩ 满文作 monggo i teile yebuha，同时期的汉文档案作“蒙古专犯”。

内自理，命盗重案由都统依蒙古律治罪，呈报理藩院。[①] 民人专犯指当事人均为民人的案件。[②] 细案由同知审结，命盗重案由“该同知一面验伤查勘通报，一面拘犯移解就近之朔平府委员审转”，并“依内地律例完结”。[③] 所谓蒙古、民人交涉者，[④] 系当事人由蒙古人、民人构成的案件。根据罪犯的构成，又可分为专系蒙古所犯交涉案件（罪犯为蒙古人，事主为民人）、专系民人所犯交涉案件（罪犯为民人，事主为蒙古人）以及蒙古、民人共犯案件。梁潇文认为，交涉命盗重案的初审由归化城土默特旗员与同知或通判会审进行。[⑤] 实际上，这类案件采取的是归化城土默特旗员、同知和朔平府派出的地方官三方会审形式。乾隆四年四月巡察归化城员外郎色楞奏请停派朔平府地方官会审，[⑥] 同年十一月都统玛尼向理藩院呈称“前蒙古民人交涉命盗大案由同知、通判详报朔平府转呈派员，会同本处所委官员审理”即是证明。[⑦] 会审拟罪时，蒙古罪犯适用蒙古律，民人罪犯适用《大清律例》。

再看审转覆核程序。专系蒙古所犯交涉案件的审转途径与蒙古专犯案件相同。例如，雍正九年归化城土默特旗蒙古人桑都布殴死民人胡四海一案，由该旗参领官布拉锡和殷扎纳、同知永敏、左云（属朔平府）知县袁大选会审拟罪，呈报都统丹津。都统审转理藩院，后者与三法司会核具题。[⑧] 反之，专系民人所犯交涉案件由山西省审转（朔平府—按察司—巡抚）。[⑨] 需要注意的是，归化城通判七十一在乾隆四年呈称：“遇有干涉命盗等案……将民人随详解赴朔平府，转发州县收审。到日，另请都统派员定期于适中之地会审”，[⑩] 其中解犯收审程序与民人专犯案件相同，说明同知对民人命盗重犯没有收审权，实际代表山西省参加会审，给民人重犯拟罪，呈报上级审转的是朔平府的地方官。这很可能是因为早期的同知与协理笔帖式多是出自理藩院的蒙古旗人。[⑪] 他们虽然掌握蒙古语和汉文，[⑫] 熟悉蒙古律，但不擅于援引《大清律例》处理命盗刑狱。而朔平府地方官都是汉人，虽不懂蒙古语，但深谙《大清律例》，能确保判罚妥当，避免发生错案。这样的审判程序既是遵循二元管理体制，又是出于清廷慎重刑狱的考虑。

在交涉命盗案件中，蒙古、民人共犯的情况较为特殊，亦最难处理。前人研究忽略了此类案件及其给当时的地方审判带来的影响。据乾隆四年巡察归化城员外郎色楞奏称：

---

① 《归化城都统玛尼奏归化城蒙古汉人之间人命盗案著同知等到都统衙门会审以除私弊折》，乾隆五年三月初一日，《军机处满文录副奏折》，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：03-0172-0822-001。

② 满文作 irgen teile yabuha，同时期的汉文档案作“民人专犯”。

③ 《山西巡抚石麟请定会审归化城蒙古民人干涉命盗案件章程以凭遵行事》，乾隆五年正月二十五日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015448-0001；《归化城都统玛尼奏归化城蒙古汉人之间人命盗案著同知等到都统衙门会审以除私弊折》，乾隆五年三月初一日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0172-0822-001。

④ 满文作 holbobuha, 同时期的汉文档案作“交涉”“相涉”“干涉”“交搀”等。本文采用最为多见者。

⑤ 梁潇文：《清代归化城土默特地区二元司法审理模式的形成与变迁》，《中国边疆史地研究》2020 年第 3 期。

⑥ 《巡察归化城员外郎色楞奏蒙古民人伙盗窃定罪之处宜加改正以昭划一折》，乾隆四年四月初十日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0173-1055-003。

⑦ 中国第一历史档案馆、中国人民大学国学院西域历史语言研究所编：《清朝前期理藩院满蒙文题本》第 2 卷，内蒙古人民出版社，2009 年，第 348 页。

⑧ 土默特左旗档案馆、内蒙古科技大学整理：《土默特左旗档案馆藏土默特历史档案》第 1 册，广西师范大学出版社，2018 年，第 45-48 页。

⑨ 《归化城都统丹津奏闻归化城聚集民人甚多请分项办理与蒙古争讼命盗案件折》，雍正十二年十一月十五日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0173-1040-002。

⑩ 《山西巡抚石麟请定会审归化城蒙古民人干涉命盗案件章程以凭遵行事》，乾隆五年正月二十五日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015448-0001。

⑪ 理事同知由理藩院员外郎担任。第一、二任同知多尔济和法保分别为正白旗、镶红旗蒙古人，第三任同知永敏是正白旗满洲人。归化城协理笔帖式由理藩院笔帖式担任。第一任协理笔帖式阿世达是正红旗蒙古人。雍正《朔平府志》卷 5，《中国地方志集成·山西府县志》第 9 辑，凤凰出版社，2005 年，第 153 页。

⑫ 通晓蒙古语和汉文是出任同知、协理笔帖式的重要条件。《归化城都统玛尼奏归化城蒙古汉人之间人命盗案著同知等到都统衙门会审以除私弊折》，乾隆五年三月初一日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0172-0822-001。

> 雍正七年，山西巡抚石麟为此事条陈，经部议覆奏准：若分别办理归化城之一切盗案，承审官员应有所凭，不得推诿。故依该抚所奏，嗣后若归化城蒙古伙同民人为盗，令归化城同知会同朔平府所派地方官审拟，俱由府核转具题。①

可知，交涉共犯盗案的审理办法是雍正七年经山西巡抚石麟奏请制定，由同知与朔平府地方官会审定罪，山西省负责审转。引文中虽未提归化城土默特旗，但案件涉及蒙古犯罪，按照属人主义管理原则，该旗应该是参与会审的。而指定山西省审转，很可能出于以下两点考虑。首先，归化城土默特旗员与同知对《大清律例》不熟，山西省更适合审转。其次，蒙古人与民人系共犯，归化城土默特旗、朔平府不能将其分开审理，否则会供词相歧，首从难辨，不利于审明案情，确定罪名。

前文已述，民人命盗重犯须移解朔平府收审。交涉共犯案件既然由山西省审转，案内蒙古罪犯也会一并移解。为此，归化城土默特旗都统丹津在雍正十二年十一月奏称：

> 本处所设同知、通判等俱系理藩院章京、笔帖式，隶于朔平府。边内之朔平府、朔州屡将蒙古投入其汉人监牢，又偕派出之蒙古来回差文。纵使一案，亦难完结。而同知等又难将此事禀陈其汉人上司，双方难除耽延之弊……再，沿边之知府、知州将蒙古带去投入内地监牢，因出天花或水土不服而患病者有之。其亲属无法探视，且（人犯）无人照料，倘若病毙，则案件难以审明。②

为了配合移解、审理蒙古罪犯，归化城土默特旗频繁派出官员与案件相关人员。由于往返奔走，耗时费事，审案效率颇受影响。而且蒙古罪犯在内地监牢容易病毙，对案件审理极为不利。于是，丹津奏请将蒙古人犯改在本地收审，获得了清廷批准。③ 这意味着归化城土默特旗拥有了审转共犯案件中蒙古人犯的权力。乾隆元年，山西巡抚石麟即因“民人、蒙古杀劫之案难以办理”，请示刑部可否将蒙古人犯由都统呈报理藩院，民人罪犯由巡抚向皇帝具题。刑部以“事同一案，从无各另题报之例”为由，未予批准。④ 可见，尽管此时共犯命盗重案已在地方上分开审转，但始终作为一案呈报朝廷。至于如何呈报，据归化城土默特旗都统玛尼奏称：

> 嗣后，仍遵原奏定例……如蒙古、民人交涉命盗案件内，蒙古、民人均应治罪者，同知、通判等至臣等处，与兵司参领等会同审明，⑤ 录供援例，拟罪定稿，呈山西巡抚、臣等复核，双方列衔画稿。罪犯或以蒙古为首，或以民人为首，由该管衙门呈报刑部、理藩院完结。⑥

清廷在乾隆四年规定交涉命盗案件在同知、通判衙门会审（详见下节）。对此，玛尼提出共犯命盗案件应照旧规办理。因此，引文反映的是乾隆四年以前的情况。从中可知，归化城土默特旗与山西省在地方上分别审转蒙古、民人罪犯，经都统与巡抚一致同意（列衔画稿）后，根据首犯的统属报送中央。如果首犯系蒙古人，都统呈报理藩院；首犯系民人，巡抚报送刑部或向皇帝具题。针对这一审转办法，石麟在乾隆五年三月的奏折中指出其弊端：

> 至于命盗等案，倘有蒙古民人同谋致死或伙行劫杀者，若因其有民人，仍招解巡抚、按察司审题，而蒙古不入内地监禁，不照民人治罪，若只将民人解赴巡抚、按察司审题，蒙古仍归都统议结，设或首从混淆，供情互异，必致辗转解犯驳审。各协理笔帖式驻札地方离省窎远，

---

① 《巡察归化城员外郎色楞奏蒙古民人伙盗窃定罪之处宜加改正以昭划一折》，乾隆四年四月初十日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0173-1055-003。

②③ 《归化城都统丹津奏闻归化城聚集民人甚多请分项办理与蒙古争讼命盗案件折》，雍正十二年十一月十五日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0173-1040-002。

④ 《山西巡抚石麟请定会审归化城蒙古民人干涉命盗案件章程以凭遵行事》，乾隆五年正月二十五日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015448-0001。

⑤ 归化城土默特旗旗务衙门下设兵、户二司。兵司掌兵、刑、吏事务，户司掌户、礼、工事务。

⑥ 《归化城都统玛尼奏归化城蒙古汉人之间人命盗案著同知等到都统衙门会审以除私弊折》，乾隆五年三月初一日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0172-0822-001。

非特人犯往返拖累，亦难免中途疏脱之虞。[①]

交涉共犯案件分开审转会导致因错判而被驳回重审、人犯在解审途中脱逃等诸多问题。可见，在如何保障审判效率方面，石麟与丹津存在分歧。尽管石麟在该奏折中仍引述雍正七年的规定，但从地方审理实践来看，共犯命盗案件的审转程序在雍正十二年发生了较大变化。或许正因如此，他在该奏折中又同时声称“办理此等案件向无成规”。[②]

除了蒙古专犯案件，通判和同知在处理民人专犯和蒙古、民人交涉案件中扮演着重要角色。因已有研究未能厘清二者在乾隆四年以前的司法权限，接下来做一简要梳理。据乾隆四年归化城通判七十一记述：

凡夷汉交换一切斗殴、钱债等件就近会审完结。而遇有干涉命盗等案即亲行往验，备录供词，一面申报同知转报都统，一面通详各上司，将民人随详解赴朔平府转发州县收审。到日，另请都统派员定期于适中之地会审。如民人犯罪及朔平府委审之州县成招定案，职等列衔会详。[③]

通判除了办理与民人相关的一切细案，还负责命盗重案的现场勘验、刑讯录供、通禀案情、解犯收审、约定会审日期等事务。同知主要将交涉命盗重案转报都统，届时参加会审，但无主稿和审转权。解犯收审原本是同知的职责，雍正十二年刑部据石麟所请，规定：“如有命盗案件，遇该同知奉差公出，即令该协理笔帖式会同州县审解。”[④] 到乾隆四年时，解犯收审已从通判代理变为通判专务。通判虽系同知佐副，但二者已形成管理层级。

综上所述，归化城土默特地区命盗重案的审理程序可分为五种。第一，蒙古专犯案件由归化城土默特旗员初审，都统审转理藩院。第二，专系蒙古所犯交涉案件由旗员、同知、朔平府地方官会审拟罪，其审转途径与蒙古专犯案件相同。第三，民人专犯案件由朔平府地方官负责初审，经山西省逐级审转，巡抚咨题。第四，专系民人所犯交涉案件由旗员、同知、朔平府地方官会审拟罪，其审转途径与民人专犯案件相同。第五，蒙古、民人共犯案件在雍正十二年以前采用第四种审理程序。雍正十二年以后，归化城土默特旗与山西省在地方对蒙古、民人重犯进行分别审转，最后根据首犯的统属，由都统或巡抚报送中央。要言之，从雍正元年到乾隆四年，清廷在归化城土默特地区构建了以严格的属人原则为前提的审判制度。但该制度在审理速度与准确性，即审判效率方面尚存诸多不足。

二、乾隆四年新规与《会审夷汉章程》的制定

随着康雍两朝清廷大规模圈占、开垦归化城土默特旗地以及民人大量移入，到乾隆初年，归化城土默特旗蒙古人日趋贫困，为盗者甚多。[⑤] 为了提高审判效率，稳定社会治安，清廷在乾隆四年至五年对归化城土默特地区的审判制度进行改革，制定了一系列新规。前人研究对改革的原因和过程未详加考察，本节做进一步探讨。

乾隆四年四月，巡察归化城员外郎色楞奏请更定蒙古、民人交涉案件的审理办法，指出：

现归化城同知等与都统所派蒙古官员会审蒙古、民人交涉案件，申详该上司完结。命盗大案由蒙古官员、地方官于杀虎口或新甸子等地会审……归化城之地，乃通往内外各处之要冲，商贾辐辏，扎萨克蒙古亦往来贸易，内地民人多达数十万。蒙古、民人之间若发生争讼、偷盗等案，俱会审办理。而蒙古官员、地方官另有公差，难以如期齐集会审，或（按：此处档案破损）患病拖延，问案时承审官员各执己见，彼此掣肘，亦未可知。伊等徒然往返奔走。加之，

①②③④ 《山西巡抚石麟请定会审归化城蒙古民人干涉命盗案件章程以凭遵行事》，乾隆五年正月二十五日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015448-0001。

⑤ 晓克主编：《土默特史》，内蒙古教育出版社，2008 年，第 345-347 页；《建威将军补熙奏闻土默特地方情形偷盗案件及增设巡兵折》，乾隆五年十一月二十七日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0175-1554-017.1。

若遇此等案件，须逐一审问两造及证人。虽委内地官员，因其不懂蒙古语，难以审讯，于分内会审之案件均无裨益，以致涉案之蒙古、民人亦长期受累。沿边归化城等地之同知、通判皆系各部院通晓蒙古语、汉文之官员，为处理蒙古、民人交涉案件而设，因皆系旗人，可速结民人之词讼细案。故嗣后除旗人、蒙古、民人之各自案件仍照旧例办理外，沿边居住之旗人、蒙古、民人之交涉命盗重案仍照从前各该处委员会同理事同知、通判审拟，呈报该上司核夺报部，停派内地官员会审。①

据此可知，会审官员常因公务、疾病等无法到齐，或因意见相左，致使审理效率低下，案件拖延不决。自雍正十二年起，同知、通判的人选不仅限于理藩院，六部之蒙古旗人官吏均可担任。② 他们不仅掌握蒙古语和汉文，而且熟悉《大清律例》，具备审理命盗重案的能力。因此，停派朔平府的内地官员参加会审有利于案件速结。同年五月，经理藩院议覆，清廷颁布新规："嗣后旗人、蒙古、民人干涉命盗等案，朔平府停其委员会审，令各该旗委出会审蒙古官员赴同知、通判衙门会审。"③

然而，这一新规在山西省看来存在两个问题。第一，没有说明初审拟罪权归同知还是通判。同年八月二十三日，归化城各路通判向同知春品尔请示：办理交涉命盗案件时，仍录供解报同知审拟，还是改为通判审拟解报同知核转。十月，春品尔又请示了巡抚石麟。第二，停派朔平府官员会审意味着山西省失去审转权。如此一来，交涉命盗案件将一律由都统审转。为此，山西巡抚石麟指出：

今理藩院议覆归化城巡察色楞条奏，嗣后蒙古、民人干涉命盗等案朔平府停其委员会审，令各旗派出蒙古官员赴同知并协理笔帖式衙门会审，似嗣后归化城凡有蒙古、民人干涉命盗等案，固无论凶盗系蒙古、尸亲事主系民人，凶盗系民人、尸亲事主系蒙古，并凶盗兼有蒙古、民人者，应俱由各旗委员会审呈报都统咨题完结。但查命盗等案有斩、绞、军、流、徒、杖之不同，而蒙古、民人有夷汉拟罪之各别。若概令该同知等会同旗员审拟呈报都统，非特民人所犯军、流、徒罪无从定地发配，而斩、绞、监候、秋决人犯，将来应入秋审，而都统又无秋审之例，事多掣肘难行。④

蒙古人和民人适用的法律不同，都统审转不利于处理民人所犯案件。可见，乾隆四年新规不仅涉及基层官吏的司法权，甚至关乎旗省之间的司法权分割问题。

于是，石麟在乾隆五年一月二十五日奏请拟定《会审夷汉章程》，提出了若干改革意见。⑤ 首先，针对命盗案件的初审程序，除了民人专犯案件仍沿用旧例外，蒙古专犯及蒙古、民人交涉案件改为蒙旗官员与通判会审拟罪。在交涉案件中，如果罪犯是民人，通判"一面验讯通报，一面呈明都统派委蒙古旗员……会审定拟"；如果罪犯是蒙古人，通判"一面验讯报明都统，呈请派委蒙古旗员会审，仍一面通报巡抚、按察司"。除仍负责验讯事务外，通判被赋予会审拟罪权。关于蒙古专犯案件，石麟没有说明改为会审的原因，但据交涉案件推测，很可能与验讯密切相关。蒙古传统法制中向无勘验一说，而在中国传统法制中，勘验对于查明命盗案件具有重要意义。因此，石麟的这一提案意在积极采用《大清律例》的规则，提高命盗案件审理的准确性。

其次，针对蒙古专犯及蒙古、民人交涉案件的审转问题，提出了三种方式。第一，如果是蒙古专犯和专系蒙古所犯交涉案件，旗员与通判在会审后分别呈报都统、同知覆审，再由都统

---

① 《巡察归化城员外郎色楞奏蒙古民人伙盗窃定罪之处宜加改正以昭划一折》，乾隆四年四月初十日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0173-1055-003。

② 《归化城都统丹津奏归化城停添同知改添笔帖式等事折》，雍正十二年十一月二十七日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0170-0002-001。

③ 《山西巡抚石麟请定会审归化城蒙古民人干涉命盗案件章程以凭遵行事》，乾隆五年正月二十五日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015448-0001。

④⑤ 《山西巡抚石麟请定会审归化城蒙古民人干涉命盗案件章程以凭遵行事》，乾隆五年正月二十五日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015448-0001。

咨呈理藩院，同知联衔。第二，如果是专系民人所犯交涉案件，通判等会审后，同知、按察司逐级审转，巡抚具题。第三，如果是蒙古、民人共犯案件，旗员与通判会审后，分别呈报都统、同知覆审，再由都统咨呈刑部，同知联衔。由此可见，针对蒙古所犯一切命盗案件，石麟试图建立以旗为主、旗厅共核的审转模式来处理。

乾隆五年五月二十二日，经刑部与理藩院议覆，清廷正式颁布了《会审夷汉章程》。其规定如下：

> 嗣后归化城民人所犯命盗等案，凶盗、尸亲、事主均系民人，该通判验勘通报，解犯进口，由朔平府委员审拟，该巡抚奏题。其蒙古所犯命盗等案，凶盗、尸亲、事主均系蒙古，该旗派员会同通判审拟，解报都统、同知咨部具题完结。又，该巡抚总领全省民人，亦可兼管蒙古。都统仅约束蒙古，其管理民人乃系错误。加之拟罪援律不甚娴熟，故蒙古、民人交涉命盗等案似应统归该巡抚划一办理。嗣后，不论凶盗系民人、尸亲事主系蒙古，凶盗系蒙古、尸亲事主系民人，以及蒙古、民人合谋致死或伙同劫杀者，仍依旧例，俱交该通判一面验讯通报同知、按察司、山西巡抚，一面呈请都统派蒙古旗员会审定拟。若凶盗系民人，轻罪照例发保；徒以上罪犯解交同知覆审，招解按察司审转，由该巡抚具题完结。若凶盗系蒙古及蒙古民人均应治罪之案，轻罪亦照例发保；徒以上罪犯解赴同知覆审收监，申报按察司、山西巡抚及都统关会议定，由该巡抚具题，仍将与都统关会核定之处于疏内声明。轻罪人犯于具题时先行发落，重罪人犯由刑部会同理藩院覆题。①

该章程有三点采纳了石麟的提案。第一，通判与旗员会审除民人专犯以外的一切命盗案件，同知审转。第二，蒙古专犯案件采用以旗为主、旗厅共核的审转模式。第三，专系民人所犯交涉案件由山西省审转。至于专系蒙古所犯交涉案件和蒙古、民人共犯案件（以下合称“蒙古所犯交涉案件”），清廷没有采纳石麟的提案，而是责成山西省审转，巡抚关会都统核正具题。其所以如此，是因为清廷将都统的职权限定在处理旗内事务，同时对归化城土默特旗官员不谙《大清律例》而心存顾虑。总体来说，该章程最显著的特点是归化城土默特旗的司法权被大幅削减，而山西省的司法权随之相应扩大。这很可能与《大清律例》在归化城土默特地区广泛适用存在密切关系。在地方层面，正如巡察归化城员外郎色楞所述：“今沿边归化城等处居住之蒙古、民人皆蒙圣主鸿恩，建村而居，和如一家，安居乐业。各自圈养牲畜，几与内地无异……蒙古向来敦厚，不甚滋事。蒙古律无明文之案仍援照刑例办理。沿边与民人杂居之归化城等处蒙古向化已久，始略知内地律法。”② 此时归化城土默特地区迅速农耕化，形成了蒙汉杂居的格局。《蒙古律例》因内容简略，难以应对复杂的社会变革，越来越多的蒙古案件，尤其是交涉案件需依据《大清律例》进行审断。在中央层面，由于蒙古命盗重案须经理藩院与三法司会同覆核，内地审判规则逐渐成为衡量蒙古地方判决正确与否的标准，《大清律例》对蒙旗司法审判的影响变得愈加明显。③ 在这样的背景下，清廷通过扩大通判、同知等在地官员的司法权，将蒙古专犯案件改为旗厅共审，蒙古所犯交涉案件划归山西省审转，应是出于确保审理无误、提高审判效率的考虑。尽管属人原则未被摈弃，但都统只能处理蒙古专犯案件，说明清廷奉行的治理原则从严格属人主义转变为有限属人主义。《会审夷汉章程》颁布以后，对察哈尔、喀喇沁等其他蒙汉杂居地区审判制度的形成和发展产生了深远影响。④ 概言之，从乾隆朝初期开始，清廷在构建蒙古地区审判制度时更加注重效率，属人原则明显退居次席。

---

① 《土默特左旗档案馆藏土默特历史档案》第 2 册，第 50~51 页。归化城土默特旗在乾隆五年六月十六日接到此章程。

② 《巡察归化城员外郎色楞奏蒙古民人伙盗窃定罪之处宜加改正以昭划一折》，乾隆四年四月初十日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0173-1055-003。

③ Dorothea Heuschert, “Legal Pluralism in the Qing Empire: Manchu Legislation for the Mongols”, *The International History Review* No.2, 1998, p315；Ying Hu, “Justice on the Steppe: Legal Institutions and Practice in Qing Mongolia”, Dissertation of Stanford University, 2014, p196；张万军：《清代乾隆朝归化城土默特刑案研究》，第 266–267 页。

④ 蒙古勒呼：《清代蒙古秋朝审考》，《西域历史语言研究集刊》第 9 辑，2017 年。

三、建威将军与蒙古盗案

为了巩固西北边防，清廷于乾隆二年在归化城东筑绥远城，将掌管山西右卫驻防八旗的建威将军移驻该城。乾隆五年四月，建威将军伊勒慎奏陈归化城一带蒙古盗贼猖獗，诸厅捕盗人手不足，而蒙旗又多行袒护，以致积案难结等情，并请求率兵缉捕，以靖地方。[①] 于是，乾隆帝命建威将军“一并管理”归化城土默特地区的盗案。[②] 先行研究因未能厘清建威将军的司法权限，将这一变化视为归化城土默特旗内属化过程之一环，认为自此该旗丧失了对蒙古盗案及蒙古、民人交涉案件的管理权。[③] 本节将系统梳理建威将军与蒙古命盗案件之间的关系。

乾隆五年五月，经数次缉拿，建威将军捕获了多名归化城土默特旗和扎萨克旗蒙古盗贼。为了防止贼犯在解回原旗后翻供、脱逃以及蒙旗袒护，伊勒慎奏请将贼犯在绥远城关押，咨调扎萨克委员前往会审。若系窃盗，蒙旗官员与绥远城左司协领、归化城同知会审；若系强盗，且涉及人命，将军亲加审讯治罪。该提案经军机处议覆，于六月十二日获乾隆帝批准。[④] 至此，围绕归化城土默特地区的盗案，形成了两种审理办法：《会审夷汉章程》与该“军机处议准之例”。二者皆系皇帝批准，应作何选择？伊勒慎在任时没能解决这个问题。[⑤]

补熙继任后，认为绥远城八旗官吏虽擅于缉查讯供，但对律例不熟，不便独立审案。于是在同年九月上旬向刑部提出了折中方案：如果是将军捕获的盗贼，先由绥远城左司官员会同蒙旗官员、同知审问，录供存案，再依《会审夷汉章程》审拟定罪。如果是蒙古专犯盗案，同知等会审拟罪后转呈都统，并“详报将军”。如果是蒙古、民人共犯盗案，同知“一面详报按察司、巡抚，一面会审”，继而“详报将军、都统”，巡抚与将军、都统关会核正后具题。如果是民人专犯盗案，同知审理，“将审讯缘由详报将军”。[⑥] 九月二十二日，刑部请将军题奏后再议。与此同时，山西巡抚喀尔吉善奏请蒙古、民人交涉盗案及其涉及人命者应由将军负责办理，命案仍由巡抚负责办理。针对将军和巡抚的频频上奏，刑部在十月十日议覆：

> 臣部以巡抚有统辖全省刑名之责，民人、蒙古原可兼理。而将军止于缉拿盗贼，约束兵丁，其民人既非管辖，定罪引律恐未谙练。且查军机处议覆绥远城将军伊勒慎条奏，原就蒙古盗案而言，并未将夷汉交涉命盗等案均听将军委审完结。该抚所请未悉原议之意。请嗣后绥远城将军拿获盗案，若止系蒙古并无民人，应照军机处议覆将军伊勒慎折奏听将军饬令会审，令都统、同知咨部具题完结。如系夷汉交涉命案，令该协理笔帖式一面验讯通报按察司、巡抚，一面呈报都统派委蒙古旗员会审定拟，申报按察司、巡抚及都统衙门，彼此关会拟议已定，由巡抚具题。如系夷汉交涉盗案，该将军、都统饬令左司会同该同知并蒙古旗员会审通报按察司、巡抚，都统、将军关会核拟已定，亦由巡抚具题。仍将都统、将军关会核正之处于疏内声明。再，夷

---

① 《建威将军伊勒慎奏闻归化城地方抢劫成风及将捕获之逃犯陆续解送京城折》，乾隆五年四月二十一日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0172-0855-001。

② 《清高宗实录》卷 115，乾隆五年四月丁酉。

③ 归化城土默特二旗在成立之初，虽未设扎萨克，但排在外藩内扎萨克旗之列。从康熙朝开始，清廷有意改变二旗的旗制，逐步收回行政、军事、司法权，削弱其自主性，直到乾隆二十八年归绥远城将军管辖，二旗彻底转变为内属旗。参见王玉海：《归化城土默特二旗的内属问题》，《蒙古史研究》第五辑，1997 年；那日苏：《清代归化城土默特旗制的演替》，《蒙古史研究》第 8 辑，2005 年，第 285-295 页；黄治国：《漠南军府：清代绥远城驻防研究》，社会科学文献出版社，2018 年，第 172 页。

④ 《建威将军伊勒慎奏审理蒙古盗案不必与蒙古官员会审及绥远城需添刑具折》，乾隆五年五月二十三日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0172-0822-002；《刑部尚书来保题为会议归化城土默特等处地方贼盗案件审拟章程事》，乾隆五年十二月十日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015457-0002。

⑤ 伊勒慎在乾隆五年七月离任。《清高宗实录》卷 122，乾隆五年七月丁丑。

⑥ 《刑部尚书来保题为会议归化城土默特等处地方贼盗案件审拟章程事》，乾隆五年十二月初十日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015457-0002。

> 汉交涉命案，如供情互异，首从混淆，听该巡抚该都统互为驳勘，盗案亦听将军互为驳勘，务得确情核拟具题。倘供情不异，首从不殊，而拟罪之处巡抚与将军、都统等或有意见不同，于关会一次之后，将将军、都统来文备叙核定具题，臣部会同理藩院查核更正。①

刑部认为将军对民人无管辖权，而且对援律断案不熟，因此将其权限明确地限定在蒙古盗案，即蒙古专犯和蒙古所犯交涉盗案，并不涉及命案。在以上新规中，左司官员、同知、蒙旗官员会审一项采自军机处议准之例；审转程序沿用《会审夷汉章程》，仅据补熙的提案，对交涉盗案增加了将军参与关会核正的内容。同时规定将军对蒙古盗案拥有驳勘权。由此可见，将军主要扮演的是缉拿蒙古盗贼，监督盗案审理的角色。该议覆于十月十二日经乾隆帝批准颁布。

从实际案例来看，新规颁布后，建威将军对蒙古盗案的参与似乎较为有限，并未长期严格落实。以蒙古专犯盗案为例，乾隆六年至七年，归化城土默特旗扎穆杨偷盗色楞马匹一案由归化城协理通判和归化城土默特旗佐领会审，乌然与齐旺（四子王旗人）偷盗劳石牛只一案由托克托协理通判、归化城土默特旗骁骑校、四子王旗佐领会审拟罪，同知、归绥道巡道（详见下节）覆审，巡道转呈都统时亦详报将军。但乾隆八年以后，案例中再无详报将军的记载。② 即便是将军捕获的盗贼，也不见左司会审拟罪。例如，乾隆七年茂明安旗扎木苏偷盗同旗斡勤马匹，被绥远城捕盗佐领拿获。左司会同同知刑讯录供，但会审拟罪的是归化城协理通判与茂明安旗官员。③ 关于蒙古人所犯交涉盗案，将军亦非事事参与审理。例如，归化城土默特旗脑木达赖抢夺殴死民人马负图一案，由昆都仑协理通判与归化城土默特旗佐领于乾隆七年会审定罪，同知、巡道审转，巡抚具题前并未关会将军。④

建威将军兼管蒙古盗案之后，巡察归绥员外郎国泰认为归化城离山西省较远，交涉命盗案件由山西省审转，三方关会核正，影响案件速结，故奏请在绥远城设一名文职高官，统辖诸厅，遇命盗重案与将军会题报部。⑤ 补熙也以相同理由奏请口外交涉命盗案件经厅、道审转，由都统或将军就近报题。⑥ 这些提案旨在通过口外案件由口外大员专责的属地管理，提高审判效率，但均被朝廷予以否决。总之，建威将军未能动摇《会审夷汉章程》在当地审判制度中的根本地位，归化城土默特旗与山西省原有的司法权没有受到影响。

四、归绥道与命盗重案的审转

归化城土默特地域辽阔，虽有同知、通判管理民人，但级别较低，而且口外刑名钱粮等公务殷繁，需要文职大员督察办理。乾隆六年，清廷在理事同知厅之上设立“分巡归绥道”（以下简称归绥道），置巡道一名。在案件审转方面，巡道在地方发挥着枢纽作用，“凡通判申报同知之事，同知转报该道覆勘明白，应归将军办理者，具报将军；应由巡使完结者，该道移会两司核转；应由都统报部者，该道会同都统联衔呈报”。⑦ 上节所举乾隆六年至七年的案例即是证明。

在审转过程中，各级机关提犯亲审是慎重刑狱、减少错案的重要措施。乾隆五年交涉命盗

① 十月初十日以前刑部已定此新规。喀尔吉善与补熙不知情，相继于十月初八日、初九日上奏，就补熙九月上旬的提案重申己见。

② 《清朝前期理藩院满蒙文题本》第2卷，第559–564、581–592页；第3卷，第36–46页。

③ 《清朝前期理藩院满蒙文题本》第3卷，第144–156页。

④ 《山西巡抚喀尔吉善题为审理归化城蒙古脑木达赖等抢夺衣物打伤事主马负图身死一案照例给予台吉为奴等事》，乾隆七年七月二十四日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-015910-0005。

⑤ 《员外郎国泰陈奏归化城官员增撤审理刑名案件开田修渠等事折》，乾隆六年三月初一日，《军机处满文录副奏折》，档案号：03-0174-1536-002。

⑥ 梁潇文：《清代归化城土默特地区二元司法审理模式的形成与变迁》，《中国边疆史地研究》2020年第3期；胡恒：《边缘地带的行政治理：清代厅制再研究》，第161–162页。

⑦ 李治国：《清代归绥道政府机构的变化发展》，《昆明学院学报》2014年第5期；胡恒：《边缘地带的行政治理：清代厅制再研究》，第157–161页。

案件归山西省审转后，山西按察使与巡抚因不懂蒙古语，从不招解亲审蒙古人犯。山西布政使严瑞龙认为这不利于慎重刑狱，遂于乾隆八年十一月上奏：

> 窃照重案人犯例由地方官问拟，招解督抚亲审核题，所以昭详慎而防冤抑也。查晋省归化城各协厅地方夷汉杂处，凡命盗等案于乾隆五年酌定章程，如蒙古与民人牵连案件系归化城同知等审明，申报臬司，抚臣关会归化城都统，覆到具题。人犯例不招解亲审，盖缘蒙古语音不类，难以鞫讯之故也。自定章程之后，历来俱皆照依办理……伏查《夷汉章程》案内如专系蒙古所犯之案，由归化同知会同旗员审解，归化城都统咨行理藩院会同刑部题结。是蒙古重案人犯例系都统审勘，而人民交涉之件不行招解院司覆审，以于郑重刑狱之道尚未周至。合无仰恳圣慈俯准，将蒙古与民人交涉命盗之案，如重犯系蒙古，应听招解都统亲审；倘重犯系民人，饬令招解抚臣亲审。均应彼此关会已定，各照定例分别题咨。其案内轻罪人犯例系毋庸解审者，止令随招声明归结。①

蒙古专犯命盗重案向来由都统提犯亲审，因此严瑞龙从属人原则出发，提出交涉案件的蒙古人犯由都统亲审，关会巡抚后咨呈理藩院；民人重犯由巡抚亲审，关会都统后具题。乾隆九年二月，刑部议覆称，该提案对蒙古、民人共犯案件不适用，人犯分别审转则无法对质，有碍审明案情。因此，责成山西巡抚会同都统参酌旧例，拟定两全之策。同年五月，七协厅通判共拟：

> 卑协厅等凡有承审一切命盗等案，解赴同知覆审之犯俱经转解归绥道审勘，分别移司核转，并会同都统联衔呈报。数载以来，狱无冤滥，已有成效。除归化城民人所犯命盗等案……毋庸再议外，请嗣后凡有蒙古、民人交涉命盗等案亦照例由卑协等一面验讯，通报院、司、道、厅，一面订期呈请都统派员会审定拟。其蒙古凶盗隶各扎萨克者，亦即分别呈请将军、都统咨调该旗委员会审。如凶盗系民人……斩、绞、军、流人犯由同知覆审，招解道司，转解抚院亲审具题。如凶盗系蒙古及蒙古、民人同谋杀死伙同抢夺盗窃等案……斩、绞、军、流人犯由同知覆审解道，会同都统亲审定案，仍由归绥道叙招移司，核呈抚院题结，均毋庸再行关会都统，以省案牍，以免蒙汉均罹重罪分别交展之虞。其有凶盗专系民人并夷汉交涉罪止杖徒枷号等轻罪，归绥道毋庸会同都统审讯者，俟部覆院批行知到日，呈请都统查核销案。再，专系蒙古案件仍照定例分别会审招解外，其有斩、绞、军、流重犯例应题咨事件亦由同知覆审解道，会同都统亲审，联衔报部。如此，既于章程并无违碍，而谳狱更为详慎。②

从“解赴同知覆审之犯俱经转解归绥道审勘”一句可知，巡道在审转时一直单独招解亲审。而以上通判的提案将这一程序改为归绥道与都统招解会审命盗重案。这一方面将归绥道与都统分别提审蒙古专犯案件重犯的程序合二为一，进行简化；另一方面通过加强旗道协作，弥补山西省对交涉命盗案件中的蒙古重犯勘审不足的问题，并省去巡抚的关会核正程序。同年十二月，山西巡抚阿里衮上奏该提案。从此后的案例来看，清廷采纳了其中大部分内容。很可能是出于慎刑的考虑，仍保留了交涉命盗重案的关会核正程序。③

乾隆二十五年，清廷将七路协理通判改为理事通判，裁撤善岱和昆都仑通判。二十九年裁撤归化城通判，同时减少审级，同知、通判承办的案件均呈报归绥道审转。④ 至此，归化城土默特旗与道厅的对接变得更加顺畅，初审由旗员与同知或通判会审，覆审由都统与巡道会审。

---

① 《山西布政使严瑞龙奏请分区审究蒙古民人交涉命盗事宜》，乾隆八年十一月，《军机处录副奏折》，档案号：03-0179-0856-026。

② 《山西巡抚阿里衮题为条陈归化城蒙古民人交涉命盗案件分别由都统抚臣亲审办法事》，乾隆九年十二月初一日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-007-016424-0006。

③ 《山西巡抚准泰题报归化城蒙古人三进拒鸡奸扎伤民人唐贡身死拟绞监候事》，乾隆十三年二月十七日，《内阁刑科题本》，档案号：02-01-07-0361-002。

④ 李治国：《清代归绥道政府机构的变化发展》，《昆明学院学报》2014 年第 5 期；胡恒：《边缘地带的行政治理：清代厅制再研究》，第 164-165 页。

五、绥远城将军与命盗案件的审转

乾隆二十六年，绥远城建威将军改称“绥远城将军”。随着归化城土默特二旗在地方事务中的重要性下降，清廷在乾隆二十八年裁撤都统，将副都统减至两名，旗务统归绥远城将军管理。与此同时，命盗案件的审转制度也发生了变化。乾隆三十一年十二月，经绥远城将军与山西巡抚奏请，清廷颁布了新章程：

> 蒙古、民人交涉重案除归化城兵司、同知仍照新例办理外，因四厅通判相距甚远，归化城兵司委员会同通判虚衷定拟，双方画稿，钤盖通判关防，清稿呈报副都统，汉稿由通判呈报巡道。若首犯系蒙古，副都统约期与巡道会审。前因副都统尚无印信，奏准巡道会同副都统覆审，声明别无他情，钤印呈报将军。如今官印已授，副都统钤印，将军完结。案内首犯系民人，亦照此会审呈报，巡道会同副都统审拟，移司完结。若系蒙古专犯案件，兵司旗员与同知、通判等亦照此会审详报，巡道会同副都统覆审，声明别无他情，由副都统钤印，呈报将军完结。其中，办理情由与理不符、定拟有误者，副都统与巡道勘核，驳回重审。除斗殴等细案仍由诸厅照旧例完结外，若有大案关乎地方教化或案内蒙古不服者，照旧呈请兵司官员会审。[①]

该章程对命盗重案的审转做了两点改动。其一，因都统被裁撤，副都统与归绥道会同覆审。其二，蒙古专犯、首犯为蒙古之共犯命盗案件改由绥远城将军审转理藩院。另据乾隆三十二年归化城土默特旗那孙酒后殴死民人程德一案采用相同审转程序来看，[②] 包括专系蒙古所犯交涉案件在内，一切蒙古命盗案件的审转程序得以划一。从引文可知，归化城土默特旗在隶属之初，因副都统未授官印，巡道与其覆审后钤印呈报将军。新章程颁布时，副都统已获官印，从此同知、通判将会审人犯随满文案稿解送副都统，后者会同巡道覆审，钤印呈报将军。以上变化说明，清廷重新以严格属人原则划分归化城土默特旗与山西省的审判权，蒙古命盗案件统归旗方主稿，旗的审判权有所扩大。究其原因有二。第一，绥远城将军成为统领驻防八旗与归化城土默特旗的地方大员，旗系统的最高代表。考虑到与巡抚的权力平衡，清廷将蒙古命盗案件统一划归将军管理。第二，随着道厅建制不断完善，并与旗组织紧密结合，在二元管理体制下已形成结构严密、极具效率的地方审判体系。因此，即便回归到严格属人原则，依然能确保审判效率。此时与乾隆五年以前的情况完全不同。

梁潇文认为，清廷长期以来对归化城土默特旗采取的内属化政策是司法审判模式从“都统—巡抚”转变为“将军—巡抚”的重要原因之一。[③] 实际上，归化城土默特旗的内属是清廷在不同时期，对不同形势因应的结果，很难说一直以削弱该旗为目标，推行内属化政策。归化城土默特旗改隶将军，是清廷整顿口外吏治、加强统一管理的举措。[④] 在处理由此产生的司法权分割问题时，清廷主要考量的是属人原则和效率原则的兼顾与平衡。相同的现象也出现在察哈尔地区。乾隆二十六年，清廷设立察哈尔都统，管理察哈尔八旗、诸牧厂以及阿尔泰军台事务。自此，原本直隶、山西省审转的察哈尔八旗蒙古人所犯交涉命盗案件改由察哈尔都统审转。[⑤]

---

① 《清朝前期理藩院满蒙文题本》第 10 卷，第 404–405 页。

② 《清朝前期理藩院满蒙文题本》第 10 卷，第 252–267 页。

③ 梁潇文:《清代归化城土默特地区二元司法审理模式的形成与变迁》,《中国边疆史地研究》2020 年第 3 期。。

④ 都统因由朝廷拣放，不熟悉当地情况，与属下蒙古官员多有矛盾。此外，归化城政务不多，没有单独存在的必要。《清高宗实录》卷 685，乾隆二十八年四月甲寅。

⑤ 蒙古勒呼:《乾隆朝前半におけるチャハル八旗の裁判——命盗案件を中心として》,《史観》第 173 册（2015 年）。

六、结语

前人研究多侧重于探讨归化城土默特地区审判制度的演变过程，而本文聚焦清廷构建审判制度的原则与策略，揭示了属人原则与效率原则的重要性。属人原则与当地二元管理体制相吻合，在实际操作中具有一定的伸缩性。效率原则包含审判的准确性和速度两个面向。移民流入的加剧、地方行政机关的增废、蒙汉法律制度的冲突是审判效率问题备受清廷重视的几重因素。清廷灵活地运用这两种原则，整合归化城土默特旗、山西省、绥远城驻防八旗三方的司法权，强化了其彼此之间的结合与协作。归化城土默特地区审判制度在属人和效率原则之间几经摇摆，不断趋于完善，最终形成了平衡而稳定的结构。

雍正元年至乾隆四年，清廷构建了以严格属人原则为前提的审判制度。蒙古专犯、民人专犯命盗重案分别由归化城土默特旗、山西省独立审转。交涉命盗重案由归化城土默特旗员、朔平府地方官、归化城同知会审，再根据人犯的统属由旗或山西省审转。解犯收审、会审等程序中存在诸多弊端，蒙旗与内地的审判制度和习惯多有不同，极大地影响了地方审判效率。乾隆五年，清廷为提高审判效率，制定了《会审夷汉章程》。山西省的司法审判权得以扩大，标志着清廷的严格属人原则变为有限属人原则。蒙古专犯命盗案件和交涉案件的初审程序统一改为旗员与通判会审。蒙古专犯命盗案件由旗主稿，但都统须与同知共核。交涉命盗案件统归山西省审转，其中有蒙古罪犯者，巡抚关会都统核正。此后，都统会同巡道覆审、取消通同审级等一系列措施均有助于简化旗与道厅的对接，提高审判效率。与此同时，建威将军还兼管蒙古盗案，起到了一定的监督作用。乾隆二十八年，随着绥远城将军成为口外旗制的最高长官，一切蒙古命盗案件划归将军管理。清廷又回归严格属人原则，对旗、省的审判权进行了适当的调整。正是在上述平衡属人原则和效率原则的过程中，清廷在内蒙古蒙汉杂居地区逐步建立起结构井然、权责有序的审判制度。

References

Dorothea, Heuschert. “Legal Pluralism in the Qing Empire: Manchu Legislation for the Mongols”. *The International History Review* 2(1998).

Hu Heng. *Bianyuan didai de xingzheng zhili: qingdai tingzhi zaiyanjiu* (Administrative treatment of the frontier regions: restudy on subprefectures system in the Qing dynasty). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe，2022.

A New Study of the Judicial System in Multi-ethnic Areas of Inner Mongolia during the Qing Period: Focus on Hohhot-tümed Area

Menggulehu (Department of Mongolian History Study, Inner Mongolia University; Mongolkhuu@163. com)

Abstract: The formation of judicial system in Hohhot-tümed area revealed features of the rule of law that the Qing government imposed over the multi-ethnic areas in Inner Mongolia. In the process of reshaping the judicial system, the Qing government applied principles of nationality and efficiency flexibly to integrate jurisdiction of the Hohhot-tümed banners, Shanxi province and the Eight Banners stationed in Suiyuan city to enhance their mutual integration and cooperation. Swinging between nationality and efficiency principles, the judicial system of Hohhot-tümed area tended to reach perfection and achieved a balanced and stable structure.

Keywords: Qing Dynasty, Hohhot-tümed area, judicial system, nationality principle, efficiency principle